

Un aperçu des propositions REDD sélectionnées

Par Kate Dooley avec la contribution de Iola Leal et Saskia Ozinga
Editeur: Ed Fenton

Novembre 2008



Photo de couverture : les propositions REDD mèneront à la protection des forêts uniquement si les besoins et les droits des communautés locales sont abordés de manière effective. Malheureusement, à l'exception des propositions de Tuvalu et de la Norvège, la plupart des propositions ne respectent pas suffisamment les droits des peuples locaux.

Photo : Greenpeace Asie du Sud-est

Auteurs : Kate Dooley avec la contribution de lola Leal et Saskia Ozinga

Editeur : Ed Fenton

Photos : Dorothy Jackson, Simon Counsell, Greenpeace Asie du Sud-Est, Carol Yong

Conception : Daan van Beek



Bureau FERN Royaume-Uni

1C Fossey Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ, Royaume-Uni

Bureau FERN Bruxelles

4 Avenue de l'Yser, 1040 Bruxelles, Belgique

www.fern.org

© FERN / Forest Peoples Programme, Novembre 2008

Ce matériel est offert gratuitement pour un usage personnel et non-commercial, pour autant que la source soit indiquée. Pour un usage commercial ou tout autre usage, une autorisation écrite préalable doit être obtenue de la part de FERN ou du Forest Peoples Programme. Ce matériel ne peut en aucun cas être modifié, vendu ou loué.

Contenu

Acronymes	4
Introduction	5
Éléments clé de définition des propositions REDD	6
Les différentes propositions sur la table : un aperçu des soumissions sélectionnées	13
Coalition for Rainforest Nations – CFRN	13
Plan de conservation de la forêt – Tuvalu	14
Brésil	16
COMIFAC	17
Inde – Conservation compensée	17
Approche imbriquée de l'Amérique latine	18
La position de l'UE	19
Nouvelle-Zélande	20
Norvège	21
Annexe 1	
Tableau récapitulatif des propositions REDD sélectionnées	23
Annexe 2	
Attention accordée aux questions de la biodiversité, des droits et de la gouvernance dans les soumissions des Parties sélectionnées	24

Acronymes

AWG-LCA	Groupe de travail spécial de l'action concertée à long-terme de la CCNUCC
BM	Banque mondiale
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDL	Taxe de déficit de carbone
CdP	Conférence des Parties
CfRN	Coalition for Rainforest Nations
CFRT	Fonds communautaire de conservation des forêts
CO2	Dioxyde de carbone
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
DAF	Facteur d'ajustement de développement
ECS	Renforcement des stocks de carbone forestiers
G8	Groupe des huit (Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Russie, Royaume-Uni et Etats-Unis)
GBP	Guide des bonnes pratiques du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GDF	Gestion durable des forêts
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
MDP	Mécanisme de développement propre
ONG	Organisation non gouvernementale
OSAST	Organe subsidiaire de la CCNUCC chargé de fournir des avis scientifiques et technologiques
PK	Protocole de Kyoto
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RED	Réduction des émissions dues à la déforestation
REDD	Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts
SR	Scénario de référence
TER	Taux d'émission de référence
UE	Union européenne
UQA	Unité de quantité attribuée
URCE	Unité de réduction certifiée des émissions

Introduction

Dans le cadre de la recherche de solutions pour les politiques relatives au changement climatique, l'une des nouvelles questions les plus vivement débattues est la possibilité d'obtenir des résultats en affrontant le problème de la déforestation et de la dégradation des forêts. REDD, qui signifie «Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts», est le nouvel acronyme utilisé par les ONG œuvrant pour les forêts et les droits de l'homme, les défenseurs de l'environnement, les négociants en carbone et les responsables politiques du monde entier. En résumé, la REDD implique de payer les gouvernements, les entreprises et les propriétaires de forêts dans les pays en développement pour qu'ils conservent leurs forêts au lieu de les abattre, et de les récompenser pour les réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES) qui en découlent.

Lors des pourparlers qui ont mené à la création du Protocole de Kyoto, des discussions eurent lieu concernant des paiements pour décourager la déforestation et la dégradation des forêts, mais l'idée fut en fin de compte rejetée. Toutefois, en décembre 2007 à Bali, la 13^{ème} Conférence des Parties (CdP-13) à la Convention a appelé à ce qu'une décision soit prise d'ici 2009 pour réduire les émissions dues aux forêts.

Les financements mis à disposition par les différents gouvernements étant substantiels, les groupes d'intérêts qui espèrent bénéficier du plan se livrent à un lobbying acharné. Toutefois, les organisations travaillant dans les domaines de la forêt et des droits de l'homme craignent qu'en l'absence de règles claires pour faire face aux causes sous-jacentes de la déforestation, y compris le manque de gouvernance et la reconnaissance des droits de bail pour les communautés locales, les financements feront bien peu pour aider les forêts ou le climat et pourraient même aggraver la situation actuelle, déjà très noire.

Ce document examine le débat sur la façon dont sont abordées la déforestation et la dégradation de la forêt dans le contexte des discussions sur le changement climatique. Ce rapport peut être considéré comme un rapport de fond à la note d'information de FERN intitulée «Des idéaux verts aux fonds REDD», et résume les propositions les plus récentes des parties sélectionnées à la CdP. Il les analyse également en rapport à la manière dont elles traitent des questions de la gouvernance et des droits.

A travers cette analyse, ce document a pour but de contribuer à améliorer la compréhension des aspects sociaux, économiques et politiques des différentes propositions. Il vise également à encourager les responsables politiques à définir la façon dont un futur mécanisme du climat pour les forêts inclura les processus à la base de la conservation à long terme des forêts.

Éléments clé de définition des propositions REDD

Approche basée sur le marché vs approche basée sur les financements

D'où devraient provenir les fonds pour le financement de la REDD? Certaines parties prônent un mécanisme de marché basé principalement sur le commerce de carbone, notamment la Coalition for Rainforest Nations et l'Approche imbriquée adoptée par les pays d'Amérique latine¹; d'autres préconisent une approche strictement basée sur des fonds, tel que le Brésil et Tuvalu. La plupart des pays sont maintenant en faveur d'une approche mixte, y compris l'Inde, la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), l'UE et la Norvège.²

Le choix du mécanisme de financement a des conséquences sur la définition des politiques, et sur l'impact que celles-ci auront sur les droits des communautés locales et autochtones, ainsi que sur l'efficacité finale du mécanisme dans sa contribution à la réduction des émissions globales. Si des incitations positives sont accordées principalement en échange de certificats d'unités de réduction certifiée des émissions (URCE), des niveaux très élevés de précision de mesure et de comptabilité des stocks de carbone forestiers (ainsi qu'une uniformité entre les nations participantes) seront nécessaires. Ceci impliquera par conséquent la nécessité de capacités techniques accrues dans de nombreux pays en développement – un investissement en ressources considérable pour mesurer le carbone – qui pourraient être mieux investies dans des activités telles que garantir des baux fonciers aux peuples de la forêt et le développement des capacités parmi les agences s'occupant des forêts pour mettre en œuvre les politiques forestières existantes. Si les réductions d'émissions ne sont pas réellement des réductions supplémentaires, ou si la déforestation est simplement déplacée d'une zone à une autre (fuite), le danger est alors que l'atmosphère subisse les émissions provenant de l'activité de compensation, en plus des émissions provenant des fuites de déforestation. Les conditions de l'atmosphère seraient par la suite plus mauvaises. Pour ceux qui s'inquiètent des impacts du changement climatique, cette conséquence est inacceptable.³ Tuvalu,⁴ de son point de vue de petit

1 Paraguay, au nom de l'Argentine, du Honduras, de Panama, du Paraguay et du Pérou. FCCC/SBSTA/2008/MISC.4

2 Lorsque l'on examine les propositions des pays, il semble tout d'abord que tous les pays prônent une « approche mixte » au financement (seul le Brésil et Tuvalu rejettent catégoriquement toute utilisation des marchés). La distinction établie ici entre ceux qui préconisent une approche principalement basée sur le marché et ceux qui préconisent une approche mixte repose sur les détails de la proposition. Certains pays font clairement référence à des fonds comme étant nécessaires pour « le développement des capacités » et « les activités de préparation » afin de permettre aux pays de participer à une REDD basée sur le marché. Ces fonds pourraient être considérés comme des subventions au marché plutôt que comme des financements à un éventail plus vaste d'activités. Les propositions qui sont considérées comme préconisant une approche mixte soulignent que des fonds sont nécessaires pour la conservation et la stabilisation des forêts existantes qui ne sont pas immédiatement menacées par la déforestation. Cette distinction est importante puisqu'elle influera sur l'engagement et par conséquent sur les niveaux de financements mobilisés pour soutenir les activités qui ne sont pas éligibles pour le commerce de carbone.

3 Fry, I. (2008) Reducing emissions from deforestation and forest degradation: Opportunities and pitfalls in developing a new legal regime (Réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts : opportunités et obstacles liés au développement d'un nouveau régime juridique). Review of European Community and International Environmental Law, 17 (2).

4 FCCC/SBSTA/2007/MISC.2/Add. 1.

état insulaire extrêmement vulnérable, souligne donc que réduire l'impact du changement climatique est essentiel et que la création de crédits de carbone à travers un mécanisme REDD réduit de manière significative la crédibilité environnementale.

Bien qu'une REDD basée sur des financements n'élimine pas la nécessité de disposer de réductions mesurables, communicables et vérifiables, les niveaux de précision et de surveillance requis sont moins stricts (ce qui est mieux pour les peuples et les forêts) et les conséquences des échecs sont moindres (ce qui est mieux pour le climat).

Méthodologie

Quelle méthodologie sera utilisée afin de mesurer les réductions d'émissions ? La plupart des pays suggèrent une méthodologie basée sur le concept de base de référence historique. Ceci signifie que la courbe de tendance des émissions moyennes dues à la déforestation sur une certaine période (en général dix ans) devient le taux d'émission de référence (TER). Des crédits seront accordés si les émissions dues à la déforestation sont maintenues en dessous du TER.

Dans le cadre d'un système basé sur le marché, cette méthodologie signifierait qu'une réduction des taux de déforestation en dessous de cette tendance extrapolée donnera droit à des crédits pour des émissions évitées, qui seraient ensuite utilisés pour compenser les émissions des pays de l'Annexe I. Le concept de base de référence historique suppose qu'une tendance historique se maintiendra dans le futur. En réalité, les facteurs de déforestation sont imprévisibles, et la théorie de transition forestière suggère que de nombreuses zones avec des taux de déforestation historiquement élevés pourraient constater une réduction future des taux indépendamment des interventions des politiques, ce qui signifie que les crédits accordés en fonction de la base de référence historique ne seront que du « vent ».⁵ De plus, des pays avec des taux de déforestation historiquement faibles, tels que la Guyane, le Surinam et la République démocratique du Congo, ne seront pas récompensés dans le cadre de ce système. D'autres suggestions relatives aux bases de référence comprennent l'utilisation d'une base de référence mondiale,⁶ qui a pour but d'éviter un biais envers les pays qui ont des taux de déforestation récents élevés, et l'approche stocks-flux⁷ qui propose d'aborder le même problème en payant des revenus pour les réductions d'émission et des dividendes pour le maintien des stocks de carbone. Toutefois, Karsenty a souligné le fait qu'alors que les marchés sont adaptés pour améliorer l'efficacité économique, ils « ne pourront probablement pas changer le contexte sociopolitique sous-jacent à la déforestation tropicale ».⁸

Dans le cadre d'un mécanisme basé sur les fonds (tel qu'un fonds REDD international), une méthodologie standardisée pour tous les pays ne serait pas requise. La répartition pourrait être séparée de la collecte des fonds ; un fonds administré de manière centrale distribuerait les financements sur la base de différents critères nationaux ou régionaux, en tenant compte des circonstances nationales et des niveaux de capacité. Ces critères de distribution variés pourraient inclure : les hectares de forêts conservés, la mise en œuvre réussie des politiques et l'utilisation de politiques basées sur les droits de communautés locales et des peuples autochtones. Les propositions qui suggèrent des

5 « Vent » se réfère à des crédits négociables accordés pour des réductions d'émissions qui se seraient en tous les cas produites.

6 Développé par Mollicone et al. (2006) www.jrc.it

7 Développé par Woods Hole Research Centre. www.whrc.com

8 Karsenty, A. (2008) The architecture of proposed REDD schemes after Bali: facing critical choices (La structure des plans REDD proposés après Bali : des choix critiques à affronter). *International Forestry Review*, 10 (3).

approches alternatives à un taux de base de référence comprennent le Plan de conservation de la forêt de Tuvalu⁹ et les « Efforts réussis compensés » mentionnés par Combes-Motel et ses collègues¹⁰. Cette dernière proposition suggère qu'il n'est pas possible de mesurer précisément les émissions qui ne se sont pas produites, et que la méthode la plus solide serait d'identifier des « facteurs structurels » mondiaux qui sont hors de l'influence nationale, et récompenser les gouvernements pour les efforts qui réduisent la déforestation sur la base de facteurs nationaux qui peuvent être influencés.

Approches nationales ou approches par projet

Des programmes REDD nationaux uniquement sont-ils envisagés ou des approches basées sur des projets sont-elles prévues ? La plupart des pays prônent une approche nationale, ce qui signifie que l'on rend compte des diminutions de déforestation au niveau national, par conséquent la déforestation déplacée de certaines zones de projet vers d'autres zones à l'intérieur du pays est tout de même prise en compte. Mais certains pays, notamment des pays d'Amérique latine, préconisent encore une approche basée sur des projets qui ne nécessiterait pas une comptabilité nationale des émissions, et les fuites seraient prises en compte au niveau du projet. Ils soutiennent qu'une approche basée sur des projets est fortement équitable puisque tous les pays ne sont pas à même d'avoir une comptabilité nationale.¹¹ La comptabilité basée sur des projets est plus facile à mesurer et crée un climat d'investissement plus favorable au secteur privé, bien que dans les zones où les droits locaux de bail foncier sont reconnus, les projets peuvent clairement donner lieu à des bénéfices pour les communautés locales. Le désavantage de l'approche basée sur des projets est qu'il est extrêmement difficile de contrecarrer les fuites, et il est probable qu'elle cause un octroi trop important de crédits lorsque les réductions nationales de déforestation sont comparées à ce qui a été demandé à travers les projets individuels.

Bien qu'il soit vrai que certains pays ne sont pas encore à même de réaliser une comptabilité nationale adéquate, la véritable question liée à l'équité repose sur le niveau de précision de comptabilité requis pour générer des crédits pour le commerce international de carbone, qui est potentiellement irréalisable, et qui exclut très certainement les pays aux capacités techniques inférieures et aux climats d'investissements plus risqués d'une participation aux marchés de carbone – et donc aux financements REDD – si la plupart des financements proviennent des marchés de carbone.

Activités de gestion des forêts incluses dans les programmes REDD

Les réductions d'émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, ainsi que la conservation, la gestion durable des forêts (GDF) et le renforcement des stocks de carbone forestiers (ECS), sont tous mentionnés comme éléments importants d'action pour la mitigation dans le Plan d'action de Bali¹² et ils font l'objet de discussions dans le cadre des négociations REDD. Bien qu'il n'y ait pas encore d'accord sur les définitions, les termes qui précèdent (conservation, gestion durable des forêts et renforcement des stocks de carbone forestiers) peuvent être définis comme des activités qui réduisent les émissions provenant des forêts (avec différents degrés d'efficacité), alors que l'ECS se réfère aux activités qui augmentent le couvert forestier pour séquestrer le carbone. Ces éléments

9 FCCC/SBSTA/2007/MISC.2/Add.1. <http://unfccc.int/resource/docs/2007/sbsta/eng/misc02a01.pdf>

10 Combes Motel, P., Pirard, R., Combes, J.-L. (2008) A methodology to estimate impacts of domestic policies on deforestation: Compensated Successful Efforts for 'avoided deforestation' (REDD) (Une méthodologie pour estimer les impacts des politiques nationales sur la déforestation : efforts réussis compensés pour la « déforestation évitée » (REDD)). *Ecological Economics*, doi:10/1016/j.jecolecon2008.06.001

11 FCCC/SBSTA/2008/MISC.4. <http://unfccc.int/resource/docs/2008/sbsta/eng/misc04.pdf>

12 FCCC/CP/2007/6/Add.1. <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>

sont traités ci-dessous respectivement dans les sections afforestation/reforestation¹³ et conserver la forêt/éviter la déforestation.

Afforestation et reforestation

Au départ, l'Inde, qui a une surface forestière relativement limitée et des projets d'afforestation et de reforestation ambitieux, préconisait l'inclusion de la conservation et le renforcement des stocks existants (c'est-à-dire des programmes d'afforestation et de reforestation). Pour les pays dans une telle situation, c'est une manière évidente d'obtenir une part des financements REDD. Désormais de nombreux autres pays, y compris le Brésil et la Norvège, sont en faveur de l'inclusion de « toutes les activités forestières » dans le cadre de la REDD comme moyen d'inclure plus de pays et de combattre les fuites internationales.

L'Inde a suggéré l'utilisation des marchés de carbone pour la REDD là où existe « une croissance » ou « un sérieux déclin » des stocks de carbone forestiers, et l'utilisation des fonds là où il n'y a pas de changement dans les stocks de carbone. Le danger avec cette approche est que les financements se concentrent sur les forêts avec des taux élevés de déforestation ou le développement de plantations, en mettant à l'écart les forêts actuellement stables en mettant à leur disposition des niveaux inférieurs de financement. De plus, toute approche reposant sur des financements basés sur le marché peut mener à une situation dans laquelle les fonds sont attirés uniquement vers les zones avec la capacité institutionnelle de participer au marché, et omettre les pays avec des problèmes de corruption et de gouvernance, tout comme les investissements dans les mécanismes de développement propres (MDP) n'ont pas été attirés en Afrique.

Conserver la forêt¹⁴ ou éviter la déforestation

Les pays avec des taux de déforestation historiquement faibles (tels que les pays du Bassin du Congo) ne recevront pas d'incitations pour maintenir ces faibles taux avec l'utilisation d'une méthodologie fondée sur des bases de référence historiques. Des incitations sont nécessaires pour maintenir ces faibles taux de déforestation, car un risque réel de fuites internationales menaçant ces forêts existe. Il est important, aussi bien du point de vue climatique que du point de vue de l'équité, que les pays avec des taux de déforestation historiquement faibles reçoivent des incitations financières adéquates, qui soient comparables à celles que les pays avec des taux de déforestation élevés recevront pour les réduire.

Une suggestion proposée par la Coalition for Rainforest Nations et par la COMIFAC est d'ajouter un facteur d'ajustement de développement (DAF) au taux d'émission de référence (TER). Ceci serait réalisé en fonction des situations nationales, en prenant en compte des facteurs environnementaux, sociaux et économiques, afin de déterminer un DAF adéquat. Cette approche a pour but d'autoriser des taux d'exploitation forestière plus élevés afin de contribuer au développement économique du pays tout en recevant des crédits dans le cadre d'un mécanisme REDD. Avec un mécanisme basé sur

13 Les stocks de carbone renforcés peuvent se référer à de nombreuses activités, y compris les pratiques qui augmentent le carbone de la terre et la régénération des forêts dégradées ainsi que l'établissement de plantations. Cette discussion a pour but de souligner une incitation potentiellement négative découlant de cette terminologie que des définitions appropriées pourraient éviter.

14 La « conservation » est également un concept problématique étant donné que certains pays (l'Inde, la Chine et les pays développés) ont stabilisé des forêts qui ne sont pas menacées de déforestation, alors que les forêts d'autres pays ne sont pas encore exploitées (souvent à cause de niveaux inférieurs d'infrastructures et d'économies moins développées), et la demande croissante pour les produits des forêts menacera les forêts de ces pays (tels que la République démocratique du Congo, et de nombreux autres pays d'Afrique occidentale).

des financements, il serait possible de donner à ces pays une incitation à maintenir leurs taux de déforestation actuellement faibles, sans recourir à une augmentation de la déforestation pour financer le développement économique.

Récompenser les pays avec des taux de déforestation historiquement faibles sans créer une augmentation de la déforestation nécessiterait différents scénarios de référence pour les différents pays en fonction de leur courbe de transition forestière. Les pays aux taux élevés de déforestation seraient récompensés s'ils réduisent leur taux d'émission de référence. Les pays aux taux de déforestation faibles seraient récompensés s'ils maintiennent leur taux d'émission de référence.

Reconnaissance des droits et de la gouvernance des peuples

Il est communément admis que reconnaître les droits des peuples locaux est crucial pour la conservation de la forêt, et que sans droits de propriété clairs en place, tout accord REDD échouera.^{15 16 17} Les terres autochtones sont souvent juridiquement définies comme des terres étatiques où les droits ancestraux et coutumiers n'ont pas été reconnus. Si les financements REDD mènent à une augmentation de la valeur de la terre à cause du carbone stocké dans la forêt, ceci peut conduire à une spéculation foncière, à une prise des terres et à des conflits fonciers, provoquant une marginalisation accrue des communautés locales et des peuples autochtones, et les pressions et l'instabilité qui en résulteront entraveront la mise en œuvre réussie des politiques.

À la lumière de ceci, il est surprenant qu'aussi peu de propositions mentionnent les droits comme élément contraignant et central d'un mécanisme REDD. En réalité, Tuvalu¹⁸ est le seul pays qui a suggéré qu'une législation sera nécessaire afin de s'assurer que le transfert de droits d'émissions ne viole pas les droits, et qu'un accord REDD nécessitera des clauses spécifiques pour garantir une protection adéquate des droits. L'Australie et la Norvège mentionnent toutes deux que la prise en considération des droits est essentielle pour réduire la déforestation mais elles ne demandent pas de clauses spécifiques. Tuvalu, l'UE, l'Australie, le Japon et le Népal demandent une implication accrue des parties prenantes dans le processus de prise de décision et soulignent que la répartition des avantages doit toucher les personnes qui sont les intendants des forêts au niveau local.¹⁹

Conclusion

Tout mécanisme REDD potentiel doit être à même de faire face aux différentes circonstances nationales, à travers l'intégration de mécanismes qui inciteront les gros émetteurs à réduire les taux de déforestation, et les petits émetteurs à maintenir le même niveau d'émissions. Combiner un mécanisme de marché avec un financement non marchand pour ceux qui ne sont pas éligibles à une participation au marché est actuellement l'approche privilégiée, bien que de nombreux faits laissent supposer que le commerce de crédits forestiers ne s'attaquera pas aux causes de la déforestation (demande mondiale de bois et de produits de l'agriculture). Des preuves suffisantes montrent également que

15 Pour une compilation de documents, consulter www.rightsandclimate.org ainsi qu'un article de A Chhatre et A. Agrawal ; *Forest commons and local enforcement* (Communauté de jouissance des forêts et mise en œuvre locale) ; PINA/9 septembre 2008/Volume 105/no 36/

16 Sunderlin, W., Hatcher, J., Liddle, M. (2008) *From Exclusion to Ownership: Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform* (De l'exclusion à la propriété : défis et opportunités dans le développement de la réforme des baux forestiers). Washington DC, Rights and Resources Initiative.

17 Griffiths, T. (2007) *Seeing 'RED'? Avoided deforestation and the rights of indigenous peoples and local communities* (Voir « Rouge » ? Déforestation évitée et droits des peuples autochtones et des communautés locales). UK, Forest Peoples Programme.

18 SBSTA/2007/MISC.14/Add. 3. <http://unfccc.int/resource/docs/2007/sbsta/eng/misc14a03.pdf>

19 Voir Annexe 2

l'augmentation de la valeur économique des forêts dans des pays sans systèmes adéquats de mise en œuvre du droit et avec des revendications contentieuses en matière de droits fonciers pourrait mener à la « dernière grande prise de terre » qui provoquerait des violations des droits de l'homme.

Il semble y avoir un consensus croissant à propos du fait qu'une REDD basée sur le marché n'est pas appropriée à court et à moyen terme (avant 2020), tel que récemment reconnu par l'UE,²⁰ et à long terme le commerce de carbone est considéré comme une réponse inadéquate au changement climatique. Nicholas Stern, un économiste et universitaire de renom, a souligné que la compensation est une étape pour faciliter la transition vers une économie à faibles émissions de carbone au Nord, et qu'en tant qu'instrument de politiques, elle devrait être progressivement éliminée à moyen terme.²¹ A la lumière de ceci, il semblerait que l'attention actuelle concentrée sur l'établissement des marchés de carbone forestier, et par conséquent le niveau de développement des capacités qu'il nécessitera dans les pays en développement pour surveiller et rendre compte des stocks de carbone dans les forêts, détourne l'attention de la prise en considération des causes sous-jacentes de la déforestation. Les marchés de carbone ne seront pas une source de financement à long terme, sûre et stable pour les forêts, et il est nécessaire de chercher des sources de financement alternatives, tout en reconnaissant en même temps que la préservation des forêts ne dépendra pas du paiement des coûts d'opportunité de ceux qui les abattraient. Aborder la question de la gouvernance et clarifier les baux fonciers est la première étape pour protéger les forêts, toutefois seuls quelques pays suggèrent de clarifier les baux fonciers, de protéger les droits et de récompenser le rôle des peuples autochtones en tant qu'intendants de la forêt, et de les considérer comme des parties intégrantes à tout mécanisme.

Le temps est compté, et l'objectif pré-2012 doit être l'établissement de la gouvernance et la clarification des questions des droits fonciers, avec un accord post-2012 sur un fonds mondial pour la conservation des forêts tropicales. En théorie, la période post-2020 pourrait être la période des marchés, mais un monde qui fait véritablement face à l'urgence du changement climatique aura d'ici là trouvé d'autres solutions que les solutions marchandes ; le Nord sera sur la voie solide vers l'économie « zéro carbone », et les compensations appartiendront au passé.

Bien que l'importance de l'implication des communautés locales et la clarification et la reconnaissance des droits de bail des communautés soient de plus en plus souvent mentionnés dans les propositions, sous la pression de la société civile, seul un pays – la minuscule nation insulaire de Tuvalu – a proposé de faire des forêts gérées par la communauté ou des droits des peuples autochtones des éléments contraignants d'un accord REDD.

De plus, bien qu'il soit communément reconnu que la REDD devrait s'ajouter à la réduction des émissions de GES dans les pays de l'Annexe 1 pour que la REDD contribue à l'objectif final de la CCNUCC, seuls Tuvalu, la Norvège et le Brésil affirment dans leurs propositions que les financements pour les réductions d'émissions devraient s'ajouter aux réductions des émissions de l'Annexe I. Malgré cette position, la Norvège inclut le commerce de carbone, et par conséquent la compensation, comme mesure possible. Tous les autres pays incluent la possibilité de compenser les émissions dans le Nord par des réductions des émissions dues à la déforestation.

20 Ceci était la conclusion d'une communication récente de l'UE concernant les crédits forestiers dans le système de négociation des droits d'émission de l'UE. http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/sec_2008_2619.pdf

21 Stern, N. (2007) *The Economics of Climate Change: Stern Review* (L'économie du changement climatique : examen de Stern). Cambridge, Cambridge University Press. (L'on considère en général le « moyen terme » comme étant la période allant jusqu'en 2020.)



L'attention actuelle accordée à la conservation du carbone dans le débat REDD, ainsi que des définitions des forêts qui n'établissent pas de différence entre les forêts naturelles et les plantations mettront la biodiversité en péril.

Les différentes propositions sur la table : un aperçu des soumissions sélectionnées

Coalition for Rainforest Nations – CfRN

La Coalition for Rainforest Nations²² a rouvert le débat sur l'inclusion de la déforestation dans la CCNUCC avec la présentation de l'approche des « Réductions compensées »²³ à la CdP-11 en 2005. En septembre 2008²⁴, la soumission la plus récente de la Coalition incluait 23 pays.²⁵ Cette soumission présente le commerce de carbone comme l'option la plus viable et la plus synergique pour financer la REDD, et les options non marchandes sont utilisées pour financer les activités connexes, telles que le développement des capacités et la conservation des stocks forestiers existants.

Le mécanisme propose de mesurer les réductions brutes d'émissions de carbone dans les zones forestières existantes sur une base nationale. Les scénarios de référence (SR) doivent être basés sur des données historiques sur au moins cinq ans. Le taux d'émission de référence (TER) serait estimé pour la période de référence, et toute réduction des émissions dues à la déforestation en dessous du TER générerait des crédits REDD qui pourraient être vendus sur le marché du carbone et permettre aux pays « acheteurs » de l'Annexe 1 d'utiliser ces crédits pour atteindre leurs objectifs de conformité de réductions d'émissions. Une action précoce est encouragée pour être créditeur après 2012, et le dépôt en réserve d'une partie des crédits est suggéré comme moyen de se prémunir contre les pertes accidentelles. La proposition inclut l'intégration de « plafonds de croissance », qui laissent une marge pour le développement économique dans les pays en développement engagés dans la REDD. La proposition de la COMIFAC a également repris ce concept. Il fonctionnerait comme un facteur d'ajustement de développement (DAF) en plus du TER : $SR = TER + DAF$ et permettrait à des pays tels que la République démocratique du Congo de développer l'exploitation forestière, tout en restant éligible pour les fonds REDD.

La soumission de la Coalition suggère une approche au financement en trois étapes, pour trois catégories de pays. L'idée est que les pays pourraient changer de catégorie au fur et à mesure du développement de leurs capacités. La vente sur le marché (Catégorie III) commencerait en 2012.

22 La Coalition for Rainforest Nations est une organisation intergouvernementale mise sur pied par les pays tropicaux boisés pour réconcilier ensemble l'utilisation de la forêt et le développement économique. Elle a été créée en 2005

23 FCCC/CP/2005/MISC.1. <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf>

24 http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/papuanewguinea190908.pdf

25 Le Belize, la Bolivie, le Cameroun, la République centrafricaine, le Costa Rica, la République démocratique du Congo, la République dominicaine, la Guinée équatoriale, le Ghana, le Guatemala, la Guinée, le Kenya, le Lesotho, le Liberia, le Nicaragua, Panama, le Pakistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Singapour, les Iles Salomon, la Thaïlande, l'Ouganda, Vanuatu.

Catégorie I: Préparation

Participation volontaire gérée par les pays bénéficiant de fonds pour le développement des capacités et d'autres activités de préparation pour faciliter une éventuelle participation au marché. Les pays mettraient en œuvre de petites activités de démonstration et une plate-forme REDD mondiale coordonnée faciliterait le transfert de connaissances entre les pays participants. Cette catégorie inclurait les zones de conservation permanente, financées au moyen de fonds non marchands. Les pays hôtes pourraient désigner des organisations principales pour ce niveau d'activités, y compris la Banque mondiale (MB). Les fonds totaux nécessaires sont évalués à : 250 million US\$ –1 milliard US\$ par an, avec des financements disponibles à partir de 2008.

Catégorie II: Elargissement

Mise en œuvre élargie pour réaliser des projets régionaux et nationaux, en suivant la méthodologie du Guide des bonnes pratiques du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GBP GIEC), et en bénéficiant de l'aide au développement et des fonds liés au marché. Cette catégorie est conçue pour être une « étape en direction » de la comptabilité nationale pour permettre la participation au commerce de carbone. Des financements accrus seront nécessaires pour ces activités, tel que suggéré par le Fonds de carbone de la Banque mondiale, l'Initiative REDD de la Norvège, le Fonds spécial pour le climat du G8, etc. Les fonds totaux nécessaires sont évalués à : 5 milliards US\$ - 10 milliards US\$ par an. Les financements seraient disponibles à partir de 2010, sans limite de durée quant à la participation à cette catégorie.

Catégorie III: futurs marchés

Les pays participent à des activités de réduction des émissions mesurables, communicables et vérifiables en réduisant la déforestation et en recevant des crédits échangeables sur le marché mondial du carbone. Ceci nécessiterait une comptabilité au niveau national uniquement, et suivrait la méthodologie GBP GIEC.

Seules les activités de Catégorie III (donnant lieu à des crédits négociables) seraient sujettes à des standards de comptabilité mesurables, communicables et vérifiables. Les fonds totaux nécessaires sont évalués à : 10-40 milliards US\$ par an, avec un commerce de carbone qui démarrerait après 2012.

Plan de conservation de la forêt – Tuvalu

Tuvalu a proposé un Plan de conservation de la forêt pour fournir des incitations aux communautés afin qu'elles protègent et conservent les forêts.²⁶ Ce plan est composé de trois éléments, un Compte fiduciaire communautaire de conservation de la forêt, des Certificats de conservation de la forêt et un Fonds international de conservation de la forêt pour fournir des financements aux communautés afin qu'elles mettent en friche les zones forestières ou qu'elles les gèrent de manière durable. Les communautés pourraient se servir d'un pourcentage prescrit de leur propre compte fiduciaire afin de définir des mesures pour combattre et réduire la déforestation et la dégradation.

26 FCCC/SBSTA/2007/MISC.2/Add.1. <http://unfccc.int/resource/docs/2007/sbsta/eng/misc02a01.pdf>

Comptes fiduciaires communautaires de conservation de la forêt (Compte CFRT - Community Forest Retention Trust Account)

Les communautés qui souhaitent mettre sur pied des projets pour conserver les zones forestières ou les gérer sur une base durable chercheraient des financements pour établir un Compte CFRT. Les communautés pourraient se servir d'un pourcentage prescrit de ce compte pour établir des mesures de lutte contre les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts. Le montant restant serait mis de côté dans le Compte CFRT. Une communauté pourrait ensuite prendre sur les intérêts du Compte un « loyer pour services environnementaux » qu'elle recevrait annuellement.

Certificats de conservation forestière

Une fois le Compte CFRT établi, les communautés pourraient faire une demande de Certificats de conservation de la forêt, basés sur une estimation du montant de la réduction de GES liée au projet (sur la base des tendances actuelles d'émissions par rapport aux actions potentielles pour réduire ces tendances d'émissions). A la fin d'une période prescrite (cinq ans), des certificats équivalant au montant déterminé de CO₂ évité seraient émis par les gouvernements nationaux, qui en réfèreraient annuellement à la CdP. Un comité serait établi dans le cadre de la CdP pour s'assurer qu'aucune sur-émission de ces certificats n'a eu lieu. A la fin de la période prescrite (peut-être dix ans), la zone de forêt mise en friche à l'origine ou gérée durablement par la communauté serait évaluée de manière indépendante. Un auditeur indépendant évaluerait également si le compte CFRT est encore en fonction. Si le projet et le compte sont vérifiés, les communautés pourraient retirer un pourcentage prescrit de leurs Certificats. Ce processus se répéterait tous les dix ans.

Fonds international de conservation de la forêt

Les financements pour le rachat de ces Certificats proviendraient du Fonds international de conservation de la forêt proposé, établi dans le cadre de la Convention. Tuvalu a suggéré une taxe sur l'aviation internationale et les combustibles de soute²⁷ pour financer ce fonds, qui pourrait lever environ 24 milliards US\$ par an.

Le rachat de ces Certificats serait octroyé ex-post, bien que les communautés aient eu accès aux intérêts du Compte CFRT initial. Les communautés pourraient déposer ces Certificats récupérés sur leur Compte CFRT ou utiliser l'argent comme le souhaite la communauté. Les procédures d'évaluation et d'audit seraient les plus simples possible pour minimiser les coûts de transaction. Les certificats pourraient uniquement être échangés avec le Fonds international de conservation de la forêt. L'élément principal de ce plan est basé sur le principe que les certificats ne peuvent pas être vendus, transférés ou négociés.

Tuvalu ne soutient pas le commerce de carbone forestier, principalement parce que des fuites se produiront inévitablement tant que la demande pour les matières premières mondiales continue à faire subir des pressions aux forêts. Tuvalu a récemment proposé d'affronter la question des fuites

27 Défini dans la présentation de Tuvalu au AWG-LCA sur la REDD lors des pourparlers des NU sur le climat à Accra, août 2008. http://unfccc.meta-fusion.com/kongresse/AWG_08_Ghana/download/080822_Ghana_%20AWG_P1_1130_Tuvalu.pdf

internationales au moyen de mesures du côté de la demande.²⁸ Ceci signifierait que les pays importateurs devraient s'assurer que les importations de produits de la forêt dérivent de forêts gérées durablement. Fry suggère de créer des taxes de déficit de carbone (CDL) pour les pays importateurs. Les parties à l'Annexe I accumuleraient ensuite des CDL pour des importations de produits de la forêt résultant d'activités de déforestation dans les pays en développement. Elles figureraient comme des émissions dans les inventaires nationaux de GES et seraient en réalité le contraire des certificats de réductions d'émissions (CRE), et les pays ajouteraient des augmentations d'émissions à la quantité qui leur a été attribuée.

Brésil

Le Brésil soutient un plan intégré dans le cadre de la CCNUCC, mais hors du Protocole de Kyoto,²⁹ parce que « le Brésil n'envisage aucun mécanisme qui pourrait être utilisé par les pays de l'Annexe I pour atteindre leurs engagements quantifiés de réductions de GES dans le cadre du Protocole de Kyoto ». ³⁰ Les réductions d'émissions obtenues devraient être considérées comme s'ajoutant aux réductions d'émissions de l'Annexe I afin que la REDD contribue à l'objectif final de la convention, stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau sûr. La proposition du Brésil est un message très clair qui affirme que la participation des pays en développement (à la réduction d'émissions) dépend des transferts financiers et de technologies des pays développés, et doit prendre en considération les objectifs de développement immédiat et d'éradication de la pauvreté.

La proposition est basée sur la distribution d'incitations financières (de ressources financières nouvelles et supplémentaires) à des pays qui obtiennent (de manière transparente et crédible) une réduction des émissions dues à la déforestation, avec des incitations distribuées ex-post. La proposition distingue deux catégories de pays – ceux qui sont prêts à commencer, et ceux qui nécessitent des financements pour le développement de capacités. Les ressources pour le développement des capacités devraient provenir d'institutions bilatérales et de donateurs volontaires des pays de l'Annexe I.

Le plan d'incitations positives est basé sur une comparaison entre le taux d'émissions dues à la déforestation au cours d'une période précédente et le TER. Le TER est basé sur un taux de référence d'émission historique de déforestation au cours des dix années précédentes. Toute augmentation d'émissions au-dessus du TER est convertie en un débit sur les futures incitations financières. Le montant de l'incitation par tonne de CO₂ évité est calculé sur un montant fixe convenu et régulièrement revu. La comptabilité doit s'effectuer au niveau national, et la surveillance doit être basée sur un système transparent et crédible qui fournit des estimations fiables des émissions annuelles par biome.

28 Fry, I. (2008) Reducing emissions from deforestation and forest degradation: opportunities and pitfalls in developing a new legal regime (Réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts : opportunités et obstacles liés au développement d'un nouveau régime juridique). *Review of European Community and International Law*, 17 (8).

29 Le Protocole de Kyoto est un Protocole à la CCNUCC. Le protocole de Kyoto a été adopté en décembre 1997 à Kyoto, au Japon, et établit des engagements juridiquement contraignants pour la réduction des gaz à effet de serre produits par les nations de « l'Annexe I » (industrialisées).

30 FCCC/SBSTA/2007/MISC.2. http://maindb.unfccc.int/library/view_pdf.pl?url=http://unfccc.int/resource/docs/2007/sbsta/eng/misc02.pdf

COMIFAC

La Commission des forêts d'Afrique centrale, chargée des actions communes pour la gestion durable des forêts dans les pays du bassin du Congo, coordonne les propositions pour ces pays (le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, la République démocratique du Congo, la Guinée équatoriale, le Tchad et le Gabon). La proposition met l'accent sur le développement des dédommagements et inclut la dégradation, qui menace probablement presque 60% des terres dans le bassin du Congo.³¹ La soumission de 2008 spécifie que la dégradation se produit à cause de « l'exploitation forestière effrénée » et n'inclut pas la gestion durable des forêts (GDF), la récolte de bois de feu ou l'agriculture sur brûlis. Alors que la reconnaissance du fait que l'agriculture traditionnelle n'est pas un facteur principal de la déforestation est bienvenue, la proposition souligne que des financements seront nécessaires pour la GDF et affirme que les émissions provenant de cette source ne devraient pas être comptabilisées, ce qui est une forme de subvention de l'industrie de l'exploitation forestière au moyen de financements destinés à la mitigation (que ce soit par des fonds ou par les marchés). La soumission souligne que la définition de forêts gérées et les plans de GDF devraient être la prérogative des pays hôtes.

La proposition est en faveur d'un financement mixte, en combinant des fonds volontaires et des crédits de carbone; des avantages climatiques doivent être garantis en créant une demande de crédits suffisante au Nord à travers une approche de « plafonnement des émissions ». Deux fonds sont proposés :

- un fonds de stabilisation pour dédommager la déforestation historiquement faible, et des activités supplémentaires pour conserver les forêts dans les zones protégées, ainsi qu'un
- fonds d'activation, pour financer le développement des capacités institutionnelles et les activités de préparation.

Les suggestions d'approvisionnement de ces fonds incluent le prélèvement de taxes sur les crédits REDD et sur les activités polluantes, ainsi que des financements supplémentaires. L'attribution pourrait se baser sur la gestion durable et sur la protection des écosystèmes forestiers, outre les stocks de carbone. Etant donné qu'une base de référence historique pénaliserait fortement les pays du bassin du Congo avec des taux de déforestation faibles par le passé, la COMIFAC prône un scénario de référence qui inclut, outre les bases de référence historiques, un « facteur d'ajustement de développement » (DAF) afin que les besoins en développement d'exploitation de la forêt puissent être satisfaits dans les pays avec des émissions par habitant faibles et un faible développement économique.

Inde – Conservation compensée

L'Inde est en faveur d'un mécanisme REDD complet qui englobe toutes les approches des politiques qui renforcent ou sauvegardent le carbone. Le renforcement du carbone se réfère en général à l'augmentation des stocks de carbone par des plantations. La proposition de l'Inde vise à dédommager les pays qui maintiennent et augmentent leurs forêts et leurs réserves de carbone, grâce à la conservation et à des augmentations du couvert forestier (c'est-à-dire en plantant de nouvelles forêts ou par des plantations).

31 Voir les deux propositions les plus récentes de la COMIFAC : FCCC/SBSTA/2007/MISC.14 et FCCC/SBSTA/2008/MISC.4

L'Inde rechercherait des incitations positives pour le renforcement des stocks de carbone, ainsi que pour le maintien des stocks de référence, à travers un programme national de comptabilité qui serait financé au moyen d'un fonds dédié spécialement conçu. Alors qu'au départ l'Inde affirmait que le marché du carbone existant était jugé comme inadéquat pour le déboursement d'incitations financières,³² elle a récemment proposé³³ l'utilisation d'un mécanisme de marché là où il y a des changements dans les stocks de carbone (soit en évitant les émissions soit en séquestrant le carbone), et l'établissement d'un fonds international pour « assurer » des stocks de référence là où il n'y a pas de changements dans les niveaux de carbone. L'Inde souligne qu'une unité de carbone conservée devrait recevoir le même niveau d'incitation qu'une unité de carbone ajoutée, et conclut que l'augmentation du couvert forestier devrait bénéficier des mêmes incitations que la prévention de la déforestation. Cette affirmation est problématique si on l'associe à des définitions qui n'établissent pas de distinction entre plantations et forêts primaires, comme c'est le cas dans le cadre de la CCNUCC.³⁴

L'Inde conclut que les marchés de carbone sont appropriés là où il y a des changements dans les stocks de carbone (y compris la réduction de la déforestation et l'afforestation/reforestation), alors que des fonds levés à partir d'une taxe sur le marché de carbone REDD sont adéquats pour financer le maintien des stocks de référence là où il n'y a pas de changements dans les niveaux de carbone.

La proposition suggère une base de référence nationale unique pour empêcher un double calcul et des fuites, et l'utilisation de la télédétection et d'une vérification minimum sur le terrain pour évaluer les stocks de base de référence, les augmentations de stocks et l'évaluation des réductions de déforestation à des intervalles de cinq ans. Afin d'assurer l'uniformité des données transmises au niveau international, l'Inde reconnaît la nécessité d'établir des définitions harmonieuses des forêts et propose d'inclure les plantations naturelles ainsi que les plantations industrielles/à rotation courte, ou (si cela est technologiquement possible) une définition de forêt basée sur des stocks de carbone minimaux par défaut par unité de surface.

Approche imbriquée de l'Amérique latine

Ce groupe de pays³⁵ propose de garantir l'intégrité environnementale à travers une approche flexible et équitable, qui encourage une « participation plus large ». Ces pays suggèrent que limiter les projets REDD à une comptabilité nationale ne fera que restreindre la participation à une poignée de pays – et une participation limitée signifie des bénéfices limités. L'Approche imbriquée envisage une approche progressive à la comptabilité nationale, en autorisant une participation initiale aux niveaux national ou régional, et fait remarquer que la comptabilité des émissions est plus précise au niveau du projet, et que la plupart des pays en développement n'ont pas les capacités techniques pour se référer aux Catégories 2 ou 3³⁶ des lignes directrices du GBP du GIEC. Cette approche par étape permet aux pays d'élargir leur participation au fur et à mesure du renforcement de leurs capacités.

32 FCCC/SBSTA/2008/MISC.4. <http://unfccc.int/resource/docs/2008/sbsta/eng/misc04.pdf>

33 Lors d'une présentation à l'occasion des pourparlers climatiques à Accra en 2008. http://unfccc.meta-fusion.com/kongresse/AWG_08_Ghana/templ/ply_page.php?id_kongresssession=1343&player_mode=isdn_real

34 Les forêts sont définies (dans le contexte du Protocole de Kyoto) comme étant une surface minimale de terre de 0,5–1 ha avec un couvert arboré de plus de 10%–30% d'arbres ayant le potentiel d'atteindre une hauteur minimale de 2–5m à la maturité.

35 Une coalition de pays d'Amérique latine (Paraguay, Argentine, Honduras, Panama et Pérou) a adopté l'Approche imbriquée telle que développée par CATIE (www.catie.ac.cr).

36 Niveaux supérieurs de précision en matière de comptabilité.

Les fuites constituent la critique principale à l'approche basée sur des projets, mais cette proposition suggère que les fuites peuvent être gérées en identifiant les fuites causées par chaque projet (en utilisant une vérification indépendante), et en les déduisant de l'estimation de réductions d'émissions, projet par projet. Les pays adopteraient des activités REDD nationales, soit volontairement sans délais fixés, soit selon des délais convenus. Ceci donnerait le temps aux pays en développement de développer leurs capacités lors de leur passage à une approche nationale, et permettrait aux pays avec des niveaux de capacités plus faibles de participer immédiatement au programme à travers l'approche par projet. Les réductions d'émissions à tous les niveaux mèneront à des crédits de carbone fongibles et permettront aux pays de l'Annexe I de respecter leurs objectifs.

La comptabilité et l'inscription des crédits auraient lieu aux niveaux national et régional, permettant la participation d'investisseurs directs privés aux projets. La comptabilité au niveau national signifie que les gouvernements recevraient les crédits s'ils se situent en dessous de la base de référence, et pourraient mettre une partie de ces crédits de côté pour des périodes futures d'engagement. S'ils se situent au dessus de la base de référence convenue, les gouvernements pourraient utiliser des crédits précédemment mis de côté et acheter des crédits à un autre pays en développement avec des crédits en excès, ou être débiteur par rapport aux futurs crédits acquis. Les projets régionaux pourraient démarrer à tout moment, indépendamment des objectifs nationaux adoptés, et les crédits seraient émis pour les réductions d'émissions en dessous du scénario de référence, après soustraction des émissions générées par le projet et des fuites.

Le niveau de référence d'émission national doit être déterminé à partir d'une période historique convenue (dix ans). Les pays avec des taux de déforestation historiquement faibles recevraient des crédits de réserve pour des actions précoces, dont les revenus pourraient être utilisés comme « fonds de stabilisation » similaires à la proposition de la COMIFAC. La proposition souligne que l'attention se porte actuellement sur les réductions d'émissions dues à la déforestation, et toute mention de la gestion durable des forêts et de la conservation devrait se faire dans le contexte de l'atténuation du changement climatique.

La position de l'UE

La position de l'UE sur la REDD sera critique pour déterminer l'impact sur la demande de crédits REDD potentiels. L'UE a jusqu'à maintenant adopté une approche prudente face à l'idée d'inclure les forêts dans les marchés de carbone. La soumission la plus récente de l'UE³⁷ affirme que les émissions dues à la déforestation doivent cesser et qu'il faut inverser la tendance au cours des deux ou trois prochaines décennies. Cette approche est une approche plus large pour faire face à la déforestation puisqu'elle ne se concentre pas uniquement sur les réductions d'émissions, et l'UE a suggéré que les mécanismes devraient inclure des politiques efficaces d'utilisation de la terre associées à des incitations économiques. Les processus existants pour aborder la déforestation devraient être renforcés et développés. En outre, l'UE suggère :

- **jusqu'en 2012:** les parties devraient participer à des activités de démonstration pour examiner les facteurs pertinents causant la déforestation pertinents en fonction de leurs

37 Soumission de la France au nom de la Communauté européenne et de ses Etats Membres (août 2008). Approches des politiques et incitations positives sur des questions relatives à la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement, et le rôle de la conservation de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement.

situations nationales. Elles devraient utiliser les connaissances existantes pour mettre en œuvre les inventaires nationaux de carbone forestier. Ces expériences pourraient faciliter l'intégration d'approches de politiques et les incitations positives ainsi que la reconnaissance du fait que la coopération et le partage d'expériences sont utiles.

- **après 2012 :** l'attention devrait se concentrer sur la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts. Cet objectif principal devrait être complété par la conservation, la gestion durable des forêts et le renforcement des stocks de carbone forestiers.

L'UE préconise une approche qui base les incitations sur les niveaux d'émissions nationaux de référence, qui sont mesurables, communicables et vérifiables. Les niveaux convenus devraient être ambitieux, mais ils devraient prendre en considération les circonstances nationales et être négociés et revus régulièrement. L'UE remarque qu'une approche liée au marché bien conçue peut contribuer à une action durable en fournissant des incitations substantielles et durables. Des synergies socio-économiques et environnementales doivent être fournies, et les financements publics actuels ne sont pas suffisants pour réaliser ceci.

Nouvelle-Zélande

Afin de réduire de manière effective la déforestation, les incitations économiques doivent viser à maintenir des niveaux mondiaux optimaux de couvert forestier, qui soient supérieurs au niveau national optimal de couvert forestier.³⁸ Par conséquent, la Nouvelle-Zélande affirme que se concentrer sur la gouvernance et la mise en œuvre ne réduira pas la déforestation puisque cela ne compensera pas le développement non réalisé qui peut déterminer le niveau de paiements REDD requis. Les indemnités ne devraient pas être égales à la somme des coûts d'opportunité individuels, mais elles doivent transférer une valeur au gouvernement national afin qu'il maintienne le couvert forestier à un niveau supérieur à la valeur nationale optimale qui serait conservée sans les incitations.

Les pays avec des niveaux forestiers actuellement supérieurs aux niveaux nationaux optimaux nécessiteront des paiements pour éviter une déforestation future, quels que soient les taux récents de déforestation puisque ceux-ci ne permettent pas de prédire correctement les taux futurs de déforestation. Les pays se trouvant actuellement à un niveau socialement optimal de couvert forestier (et qui ont fait cesser la déforestation de leur plein gré) ne demanderont pas de paiements pour maintenir ce niveau de couvert forestier (ici l'exception dépend des coûts d'opportunité croissants tels que l'augmentation des prix des denrées alimentaires ou des matières premières). Les pays avec un niveau de couvert forestier inférieur au niveau optimal pourraient bénéficier d'incitations afin d'accroître le couvert forestier, telles que les incitations d'afforestation/reforestation existantes dans le cadre du Protocole de Kyoto.

La Nouvelle-Zélande croit qu'une approche basée sur le marché sera plus efficace économiquement qu'une approche basée sur les fonds, mais elle reconnaît que les deux approches comportent des avantages et des inconvénients, et elle est disposée à les examiner toutes les deux. Alors que des fonds seront nécessaires pour le développement des capacités, etc., les discussions doivent encore déterminer si une approche basée principalement soit sur des fonds, soit sur le marché, sera la plus

38 Soumission de la Nouvelle-Zélande à la CCNUCC à Accra, août 2008. http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/nz_redd.pdf

adéquate pour la majeure partie des incitations. Il conviendrait peut-être d'étudier un mécanisme provisoire en utilisant une approche basée sur les fonds qui peut fournir la preuve de réductions d'émissions grâce à la déforestation évitée avant qu'il soit possible de comprendre quel type de réduction sera obtenu – afin d'atteindre un équilibre entre l'offre potentielle d'unités et la demande accrue de crédits pour qu'une approche de marché puisse fonctionner sans faire effondrer le marché.

La Nouvelle-Zélande préconise une approche de comptabilité nationale, et bien qu'un mécanisme basé sur les projets puisse être nécessaire comme étape du développement des capacités, les crédits provenant de ces projets ne devraient pas être fongibles. La proposition souligne qu'une vaste participation est nécessaire plutôt que des corrections du marché pour faire face à la question des fuites internationales.

Norvège

Des flux financiers substantiels, prévisibles, basés sur les résultats et à long-terme vers les pays en développement sont nécessaires pour un mécanisme REDD post-2012 – et l'établissement de ces flux devrait être le point central de ce mécanisme, puisque ce sont ces flux qui différencient la REDD des programmes de protection de la forêt précédents.³⁹ Par conséquent, un système solide, efficace et durable de mobilisation des ressources financières, ainsi qu'un mécanisme crédible basé sur les résultats pour distribuer ces ressources devraient être la pierre angulaire d'un futur mécanisme REDD. La biodiversité devrait être protégée à travers des politiques adéquatement conçues, et tout régime devrait garantir l'implication des peuples autochtones et des communautés locales, qui devraient participer à la construction de mécanismes qui les indemnisent pour la protection des forêts qu'ils promeuvent.

La proposition prône une combinaison de mécanismes basés sur les fonds et sur les marchés. Les marchés sont nécessaires afin de mobiliser le secteur privé, bien qu'ils soient moins efficaces pour les pays avec des taux de déforestation faibles et moins appropriés pour les activités de développement des capacités. La REDD doit être complémentaire à des réductions drastiques d'émissions de la part des pays de l'Annexe 1, par conséquent un mécanisme basé sur le marché nécessitera des réductions d'émissions collectives de la part des pays développés de plus de 25%–40%. Si un mécanisme basé sur les fonds est utilisé, il est fondamental que des financements adéquats soient levés (dépendre de donations du type aide au développement ne sera pas acceptable). Dans ce but, la Norvège a proposé un système de mise aux enchères des indemnités comme source potentielle de financement REDD.

L'attention devrait se porter principalement sur la REDD, mais les incitations doivent également rendre compte de la conservation, de la gestion durable des forêts et des stocks de carbone renforcés pour fournir des incitations aux pays avec des taux de déforestation historiquement faibles ou aux pays qui ont fait cesser la déforestation. Une portée large comprenant toutes les activités forestières réduira le risque de fuites. Un système de surveillance indépendant (des réductions d'émissions et des niveaux de référence) sera nécessaire pour assurer la crédibilité du programme.

39 Soumission de la Norvège à la CCNUCC à Poznan en septembre 2008. http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/norway_auctioning_allowances.pdf

En principe les niveaux de référence devraient se baser sur les données des émissions historiques, mais étant donné que ce principe fournirait peu d'incitations aux pays avec des taux de déforestation historiquement faibles, la Norvège est ouverte à d'autres approches de définition des niveaux de référence. Une approche nationale, menant à terme à la surveillance de toutes les forêts du pays, est nécessaire pour rendre compte des fuites internationales. Les fuites internationales doivent être abordées. Lors des stades précoces, lorsque peu de pays participent, les approches pour faire face aux fuites internationales doivent être explorées, bien que la Norvège n'ait pas de suggestions spécifiques à cet égard dans sa proposition.

La proposition suggère également qu'il y ait une coordination étroite et une intégration des préparations effectuées à travers l'Initiative REDD des Nations Unies, le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier de la Banque mondiale et d'autres initiatives, non pas comme substitut de la REDD dans le cadre de la CCNUCC, mais afin de stimuler une action précoce et le développement des capacités.



Annexe 1

Tableau récapitulatif des propositions REDD sélectionnées

	Contexte	Mécanisme de financement	Fongibilité	Portée	Scénario de référence	Responsabilité	Echelle
CfRN	CCNUCC pour les marchés. Les activités soutenues par des fonds pourraient être gérée par la BM, le PNUD, le PNUE, etc.	Principalement basé sur le marché. Phase de « préparation » des fonds et liée au marché avec commerce débutant en 2012.	Crédits pleinement fongibles	Déforestation et dégradation	Historique (minimum 5 ans) avec facteur d'ajustement de développement	Mise en banque, emprunt, crédit ex-post	Nationale
Brésil	CCNUCC	Fonds fournis par des nouveaux mécanismes de financement et obligations de transfert de technologies des pays de l'Annexe 1.	Contre l'utilisation des crédits forestiers comme compensations pour l'Annexe 1	Changement récent de la déforestation uniquement à l'inclusion de toutes les activités forestières	Strictement historique – période de 10 ans	Toute augmentation d'émissions débitée de la période de réduction suivante	Nationale
Inde Conservation compensée	CCNUCC – supplément au MDP	Marché pour les stocks de carbone qui subissent des changements ; fonds pour la conservation des forêts existantes.	Fongibilité partielle	Conservation de la forêt et renforcement, ainsi que déforestation/dégradation	Fixé au niveau de 1990 ou autre niveau	Non discuté	Nationale
Tuvalu Plan de conservation de la forêt	CCNUCC	Financements novateurs, par ex. au moyen d'une taxe sur les transports internationaux. Les communautés peuvent directement faire une demande de financement, bien que les gouvernements nationaux octroient les certificats.	Pas de commerce de carbone	Déforestation et dégradation (à l'exclusion des activités de subsistance)	Non discuté	Vérification indépendante	Nationale
COMIFAC	CCNUCC	Marché pour réduire la déforestation ; fonds de stabilisation pour la gestion durable des forêts	Contingent fongible pour des objectifs supérieurs de l'Annexe 1	Déforestation et dégradation	Historique avec facteur d'ajustement de développement	Non discuté	Nationale ou locale
Amérique latine Approche imbriquée	PK (mécanisme MDP)	Marché avec fonds supplémentaires de développement des capacités provenant de la mise aux enchères d'UQA ou autre taxe	Crédits pleinement fongibles	Déforestation et dégradation	Historique (10 ans), avec objectifs volontaires adoptés au-dessus ou au-dessous du niveau d'émissions de référence	Mise en banque, emprunt, échange avec d'autres pays en développement	Infranationale et nationale
Norvège	CCNUCC	Combinaison d'approches basées sur le marché et sur les fonds nécessaire. Les marchés doivent mobiliser le secteur privé et les fonds doivent encourager les émetteurs historiquement faibles.	Partiellement fongible	Ciblé sur la déforestation et la dégradation, mais toutes les activités forestières sont considérées pour renforcer une participation large	L'approche doit fournir des incitations aux pays avec des taux de déforestation historiquement faibles	Surveillance indépendante pour garantir la crédibilité	Nationale
UE	CCNUCC	Avant 2012, traiter des facteurs de déforestation. Après 2012, se servir de financements liés au marché pour le mécanisme REDD	Pas de position claire sur la fongibilité	Déforestation et dégradation. Conservation, GDF et renforcement des stocks de carbone sont considérés comme complémentaires	Niveaux nationaux d'émissions de référence convenus. Négociés et revus régulièrement.	Non discuté	Nationale
Nouvelle-Zélande	CCNUCC	Disposée à explorer des options basées sur les fonds ou sur les marchés	Les crédits de la comptabilité nationale seront fongibles. Les crédits basés sur des projets ne doivent pas être fongibles.	Déforestation et dégradation	Non discuté	Non discuté	Nationale

Annexe 2

Attention accordée aux questions de la biodiversité, des droits et de la gouvernance dans les soumissions des Parties sélectionnées⁴⁰

	Biodiversité	Droits	Gouvernance
CfRN Soumission de Accra		Les droits et les rôles des communautés rurales et des peuples natifs et autochtones devraient être reconnus, afin de garantir la viabilité de la REDD	Mentionne le soutien au développement social, environnemental et économique des peuples locaux et autochtones
Tuvalu SBSTA/2007/ MISC.14/Add.3	- Il faut éviter des actions qui touchent la biodiversité au niveau local et mondial (par l'augmentation du changement climatique) - Les émissions provenant de l'exploitation forestière et les conversions en plantations devraient être prise en compte	Se réfère à l'article 8j de la CDB et demande aux Parties d'assurer des consultations avec les peuples autochtones et les communautés locales. Des mesures législatives doivent peut-être être développées pour garantir que tout transfert de droit d'émission (droit de propriété du carbone sur la terre) ne viole pas les droits. Tout accord international peut nécessiter des clauses spécifiques afin de garantir que les droits des peuples autochtones et des communautés locales sont adéquatement protégés	Fournir une finance de carbone dans un système qui transige déjà sur les questions de gouvernance n'est probablement pas une garantie de succès. Les options pour aborder les questions liées à la gouvernance incluent les efforts internationaux pour combattre l'exploitation forestière illégale, et une approche par projet pourrait contourner les problèmes de gouvernance mais ne résoudrait pas les problèmes liés aux fuites. Recommande à la CdP de discuter des difficultés liées à la gouvernance et aux institutions
Amérique latine SBSTA/2008/MISC.4			Une approche nationale requiert un renforcement de la gouvernance, sans quoi la participation du secteur privé, des communautés locales et des peuples autochtones ne sera pas garantie
Indonésie SBSTA/2007/ MISC.14/Add 2 SBSTA/2008/MISC.4	Certaines forêts accueillent une biodiversité et des ressources génétiques énormes, bien que des mesures spécifiques de protection de la biodiversité ne soient pas données.	Des synergies entre les accords internationaux devraient être promues.	Les instruments non-climatiques des politiques, y compris la réforme des politiques forestières dans les pays en développement, abordent indirectement les facteurs de la déforestation, la dégradation des forêts et l'amélioration de la gestion des forêts.
UE Soumission de Accra	L'évaluation des effets de la biodiversité est essentielle	La participation des parties prenantes, y compris les communautés locales et les peuples autochtones est essentielle pour que toute approche soit efficace	
Norvège Soumission de Poznan	Un mécanisme REDD devrait contribuer à la protection de la biodiversité.	Et garantir les droits et la participation des communautés locales et des peuples autochtones, qui devraient être impliqués dans les décisions d'indemnisations pour les forêts qu'ils protègent	Reconnaît les différences de capacités de gouvernances entre les pays en développement
Australie SBSTA/2007/ MISC.14/Add 1	La biodiversité est mentionnée comme bénéfice accessoire	Il est important que les communautés locales s'engagent pour une utilisation durable des forêts et qu'elles soient récompensées pour leur rôle d'intendants des forêts	Mentionne que des droits de propriété accrus peuvent réduire de manière significative l'exploitation forestière illégale
Japon SBSTA/2007/ MISC.14	Il est nécessaire d'examiner si des fonctions multiples autres que le carbone sont adéquatement maintenues. Les plantations industrielles qui remplacent les vieux peuplements nuisent à la biodiversité; il demande une discussion sur la manière de gérer ces plantations mais ne les exclut pas de l'inclusion dans la REDD		Une distribution adéquate des avantages entre les parties prenantes, y compris les communautés locales, est nécessaire
Népal SBSTA/2008/MISC.4		Les communautés jouent un rôle significatif dans la gestion des ressources forestières – ces efforts doivent être reconnus et récompensés. Le système devrait être en faveur des pauvres et encourager une gestion de la forêt par la communauté	Mentionne à plusieurs reprises que les groupes communautaires devraient être impliqués dans la gestion des forêts et dans le mécanisme REDD

40 Les soumissions des pays qui n'apparaissent pas dans ce tableau ne mentionnent pas la biodiversité, les droits ou la gouvernance.